

WOJEWODA PODLASKI
15-213 Białystok, ul. Mickiewicza 3
NK-II.4131.123.2015.AR

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

stwierdzam nieważność

§ 12 i § 19 ust. 5 zdanie pierwsze oraz zdanie drugie w części: „, - prowizję - za inkaso podatków i opłat, której wysokość ustala uchwałą rada gminy, płatne ze środków budżetowych.” załącznika do uchwały Rady Gminy Brańsk z dnia 31 sierpnia 2015 r.:

Nr VIII/54/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Bronka,
Nr VIII/55/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Brzeźnica,
Nr VIII/56/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Burchaty,
Nr VIII/57/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Chojewo,
Nr VIII/58/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Dębowo,
Nr VIII/59/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Domanowo,
Nr VIII/60/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Ferma,
Nr VIII/61/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Glinnik,
Nr VIII/62/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Holonki,
Nr VIII/63/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Kadłubówka,
Nr VIII/64/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Kalnica,
Nr VIII/65/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Kiersnowo,
Nr VIII/66/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Kiersnówek,
Nr VIII/67/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Kiewłaki,
Nr VIII/68/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Klichy,
Nr VIII/69/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Koszewo,
Nr VIII/70/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Lubieszcze,
Nr VIII/71/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Markowo,
Nr VIII/72/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Mień,

Nr VIII/73/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Puchały Nowe,
Nr VIII/74/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Nowosady,
Nr VIII/75/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Oleksin,
Nr VIII/76/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Olędzkie,
Nr VIII/77/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Olszewek,
Nr VIII/78/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Olszewo,
Nr VIII/79/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Pace,
Nr VIII/80/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Pasieka,
Nr VIII/81/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Patoki,
Nr VIII/82/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Pietraszki,
Nr VIII/83/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Płonowo,
Nr VIII/84/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Poletyły,
Nr VIII/85/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Popławy,
Nr VIII/86/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Pruszanka Baranki,
Nr VIII/87/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Spieszyn,
Nr VIII/88/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Pruszanka Stara,
Nr VIII/89/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Puchały Stare,
Nr VIII/90/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Szmurły,
Nr VIII/91/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Ściony,
Nr VIII/92/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Świridy,
Nr VIII/93/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Widźgowo,
Nr VIII/94/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Załuskie Koronne,
Nr VIII/95/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Załuskie Kościelne,
Nr VIII/96/15 w sprawie uchwalenia statutu sołectwa Zanie.

U Z A S A D N I E N I E

Rada Gminy Brańsk 31 sierpnia 2015 r. podjęła uchwały w sprawie nadania statutów wymienionym powyżej sołectwom, które 9 września 2015 r. wpłynęły do organu nadzoru a następnie z urzędu zostały poddane kontroli legalności.

Przeprowadzona analiza wykazała, iż wskazane wyżej uchwały zostały podjęte z naruszeniem prawa, w związku z czym 23 września 2015 r. wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ich części.

Na wstępie należy zaznaczyć, iż stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), uchwała rady gminy w sprawie nadania statutu sołectwu, jest aktem prawa miejscowego, który zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, zaliczany jest do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Odnosi się do niej zatem zasada wyrażona w art. 94 Konstytucji RP, zgodnie z którą akty prawa miejscowego stanowione są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie.

Ustawowe upoważnienie do stanowienia przez radę gminy statutu sołectwa zawiera przepis art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym organizację i zakres działania jednostki pomocniczej określa rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami.

Powołany przepis jest rozwinięciem, określonej w art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym kompetencji rady gminy w zakresie tworzenia jednostek pomocniczych - w tym sołectw. Jednocześnie w art. 35 ust. 3 ustawy ustawodawca ustalił zakres przedmiotowy unormowań, jakie bezwzględnie powinien zawierać statut jednostki pomocniczej, wskazując, iż akt ten określa w szczególności: nazwę i obszar jednostki pomocniczej (pkt 1), zasady i tryb wyborów organów jednostki pomocniczej (pkt 2), organizację i zadania organów jednostki pomocniczej (pkt 3), zakres zadań przekazanych jednostce przez gminę oraz sposób ich realizacji (pkt 4), jak również zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów jednostki pomocniczej (pkt 5).

Rada Gminy, określając treść statutów sołectw gminy Brańsk, w § 12 załączników do przedmiotowych uchwał uznała, iż *„Zebranie Wiejskie może powołać stałe lub doraźne komisje i zespoły, ustalając ich skład i określając zakres ich działania”*.

Powyższa regulacja w sposób istotny narusza postanowienia art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, z którego wynika wprost, iż organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie, a wykonawczym sołtys. Ponadto, żaden z przepisów ww. ustawy nie przewiduje kompetencji rady gminy w zakresie tworzenia w drodze uchwały upoważnienia do powoływania komisji i zespołów przez zebranie wiejskie. Z tego też względu regulacje zawarte w statutach nie są prawidłowe i pozostają w sprzeczności z ustawą o samorządzie gminnym (vide: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego Lublinie z dnia 29 maja 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 178/08).

Nieprawidłowym w ocenie tut. organu nadzoru jest również określenie przez Radę Gminy Brańsk w § 19 ust. 5 załączników do kwestionowanych uchwał zapis, określający *odpłatność za pełnienie funkcji sołtysa*, w tym również sprecyzowanie źródła wynagrodzenia sołtysa w postaci *”prowizji - za inkaso podatków i opłat, której wysokość ustala uchwałą rada gminy, płatne ze środków budżetowych”*.

Zgodnie z art. 37 b ustawy o samorządzie gminnym, rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Zgodnie z przepisem art. 5 cyt. ustawy o samorządzie gminnym jednostkami pomocniczymi tworzonymi przez radę gminy, w drodze uchwały, mogą być np. sołectwa. Organem wykonawczym w sołectwie jest sołtys (art. 36 cyt. ustawy). Należy jednak zauważyć, iż co do zasady sołtysowi za sam fakt pełnienia tej funkcji nie przysługuje żadne wynagrodzenie, funkcja ta ma bowiem wymiar społeczny (wyrok NSA z 3 stycznia 1995 r., sygn. akt II SA 1825/94, ONSA 1995 r. nr 4, poz. 183), w związku z czym, umieszczone przez Radę Gminy Brańsk odpłatności za pełnienie samej funkcji sołtysa w zapisach kwestionowanych aktów prawa miejscowego stanowi przekroczenie kompetencji w niniejszym zakresie.

Ponadto, należy zwrócić uwagę, iż uprawnienia organu stanowiącego gminy do zarządzenia poboru wymienionych podatków od osób fizycznych w drodze inkasa, do wyznaczenia inkasentów oraz do określenia wynagrodzenia za inkaso wynikają z postanowień art. 6 ust. 12 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.), art. 6 b ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1381 ze zm.) oraz art. 6 ust. 8 ustawy z 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 465 ze zm.).

Powyższe przepisy stanowią podstawę dla organu stanowiącego gminy do uregulowań w zakresie inkasa podatków od osób fizycznych. Rada gminy może wyznaczyć na inkasentów sołtysów, ale nie można nakładać na nich obowiązku poboru inkasa w statucie sołectwa.

Nie budzi wątpliwości istnienie po stronie rady gminy uprawnienia do określenia inkasentów dokonujących poboru podatków, a także do ustalenia ich wynagrodzenia, natomiast rada nie posiada uprawnienia do nałożenia na sołtysów wyznaczonych obowiązków i regulowania ich w statucie sołectwa. Status inkasenta, zobowiązanego do poboru podatków i opłat stanowiących dochód budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinien wynikać wprost z aktu prawa miejscowego, jakim jest stosowna uchwała rady gminy wydana na podstawie upoważnienia ustawowego, np. art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Natomiast nakładanie na sołtysów jakichkolwiek obowiązków związanych

z poborem podatków w drodze statutu sołectwa wykracza poza upoważnienie art. 35 ustawy o samorządzie gminnym (vide: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 11 stycznia 2008 r., sygn. akt II FSK 1526/06).

Podkreślenia wymaga, iż rada gminy podejmując uchwałę o ustroju jednostki pomocniczej gminy, jaką jest sołectwo, zobowiązana jest do przestrzegania przepisów ustawy, która określa granice swobody prawodawczej organu stanowiącego. Pogląd taki zaprezentował Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 17 marca 1992 r. (sygn. I SA/Wr 238/92), w którym zwrócił uwagę, że rada gminy, ustalając organizację i zakres działania sołectwa odrębnym statutem, musi czynić to w sposób nie zmieniający reguł wynikających z bezwzględnie obowiązujących przepisów ustawy (por. wyrok WSA w Lublinie z 7 października 2010 r., sygn. akt III SA/Lu 193/10).

Wskazać również należy, iż przekroczenie granic upoważnienia ustawowego udzielonego organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego w judykaturze uznaje się za istotne naruszenie prawa, prowadzące do stwierdzenia nieważności aktu w zakwestionowanym zakresie (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 14 kwietnia 2000 r., SA/Wr 1798/99). Akt normatywny wydany z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego nie spełnia konstytucyjnych przesłanek legalności aktu wykonawczego i jako taki jest niezgodny z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ w demokratycznym państwie prawa nie może funkcjonować akt prawny o charakterze podustawowym, sprzeczny z przepisami ustawowymi przez to, że został wydany przez organ z przekroczeniem delegacji ustawowej do jego wydania (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 marca 2012 r., IV SA/Wr 743/11).

Istotność wskazanych wyżej naruszeń prawa stanowi, iż stwierdzenie nieważności wskazanych na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego uchwał Rady Gminy Brańsk z dnia 31 sierpnia 2015 r. we wskazanym wyżej zakresie staje się zasadne. Jednocześnie organ nadzoru odstąpił od stwierdzenia nieważności § 34 ust. 2 załączników do ww. uchwał.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwał organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie służy Gminie prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, za pośrednictwem Wojewody Podlaskiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

Otrzymuje:

Rada Gminy Brańsk

Z up. WOJEWODY PODLASKIEGO

Aneta Kuberska
Dyrektor
Wydziału Nadzoru i Kontroli